

Parlament und Pandemie

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2020). *Parlament und Pandemie*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/7). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67006-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Parlament und Pandemie

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 26. März 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

1.	Verfassungsrechtliche Notstandsregelungen	2
a)	Notparlament	3
b)	Notstandsgesetzgebung	3
c)	Tele-Parlament oder Tele-Mandat?	4
2.	Geschäftsordnung	5
a)	Geltende Regelungen zur Beschlussfähigkeit.....	5
b)	Änderung der Regelungen zur Beschlussfähigkeit.....	6
3.	Maßnahmen zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit im Rahmen des geltenden Rechts.....	7
a)	Plenarsitzungen	7
b)	Ausschusssitzungen	8
4.	Auswirkungen auf die Arbeit des einzelnen Abgeordneten	9

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde in den letzten Tagen von mehreren Stellen um Auskunft zu den rechtlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die parlamentarische Arbeit gebeten. Da anzunehmen ist, dass diese Thematik für alle Mitglieder des Landtags von Interesse ist, sollen hierzu im Folgenden gem. § 2 Abs. 1 Nr. 5 der PBD-Richtlinie¹ kurze Informationen gegeben werden.

1. Verfassungsrechtliche Notstandsregelungen

Die Landesverfassung (LV) enthält keine Notstandsregelungen. Notstandsregelungen können aber in die Landesverfassung aufgenommen werden. Für eine Verfassungsänderung ist die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags (Art. 79 Satz 2 LV) erforderlich, also derzeit von 59 Abgeordneten.

¹ LT-Information 6/184.

a) Notparlament

In mehreren Bundesländern sehen die Landesverfassungen bereits Notstandsregelungen vor. Einige Verfassungen regeln ein „Notparlament“. So heißt es beispielsweise in Art. 113 der Verfassung des Freistaates Sachsen²:

„(1) Ist bei drohender Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes oder für die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung sowie bei einem Notstand infolge einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalles der Landtag verhindert, sich alsbald zu versammeln, so nimmt ein aus allen Fraktionen des Landtages gebildeter Ausschuss des Landtages als Notparlament die Rechte des Landtages wahr. Die Verfassung darf durch ein von diesem Ausschuss beschlossenes Gesetz nicht geändert werden. Die Befugnis, dem Ministerpräsidenten das Vertrauen zu entziehen, steht dem Ausschuss nicht zu.

...

(3) Die Feststellung, dass der Landtag verhindert ist, sich alsbald zu versammeln, trifft der Präsident des Landtages.

(4) Gesetze werden im Fall des Absatzes 1, falls eine rechtzeitige Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Sachsen nicht möglich ist, auf andere Weise öffentlich bekanntgemacht. Die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt ist nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.“

b) Notstandsgesetzgebung

Andere Landesverfassungen enthalten Regelungen über eine Notstandsgesetzgebung, durch die die Landesregierung im Zusammenwirken mit Parlamentsorganen zum Erlass von Verordnungen mit Gesetzeskraft ermächtigt wird. So lautet z.B. Art. 60 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen³:

„(1) Ist der Landtag durch höhere Gewalt daran gehindert, sich frei zu versammeln, und wird dies durch einen mit Mehrheit gefaßten Beschluß des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter festgestellt, so kann die Landesregierung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder zur Beseitigung eines Notstandes Verordnungen mit Gesetzeskraft, die der Verfassung nicht widersprechen, erlassen.

(2) Diese Verordnungen bedürfen der Zustimmung eines in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Ausschusses, es sei denn, daß auch dieser nach einer entsprechend Absatz 1 zu treffenden Feststellung am Zusammentritt verhindert ist.

² Ähnlich Art. 62, 63 Abs. 3 LV BW.

³ Siehe auch Art. 44, 45 Abs. 2 NdsVerf, Art. 92, 111, 112 Verf RhPf und Art. 93, 110 HessVerf; ähnlich Art. 101 Abs. 2 BremLVerf; mit Einschränkungen auch Art. 26, 48 BayVerf.

(3) Verordnungen ohne Beteiligung des in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Ausschusses sind nur mit Gegenzeichnung des Landtagspräsidenten rechtswirksam. Die Gegenzeichnung erfolgt oder gilt als erfolgt, sofern der Landtagspräsident und seine Stellvertreter dies mit Mehrheit beschließen.

(4) Die Feststellung des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter ist jeweils nur für einen Monat wirksam und, wenn die Voraussetzungen des Notstandes fort dauern, zu wiederholen.

(5) Die Verordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so sind die Verordnungen durch Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt unverzüglich außer Kraft zu setzen.“

Auch wenn solche Notstandsregelungen in der Landesverfassung selbst verankert werden, dürfen die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats nicht ausgehebelt werden (siehe Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes). Dazu gehören etwa die Rechte der Opposition und die Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Daher sollte bei Übernahme einer Notstandsregelung nach dem Vorbild anderer Landesverfassungen insbesondere eingehend erörtert werden,

- welches der beiden Modelle gewählt wird,
- wie der „Notstand“ definiert wird und in welchem Verfahren und durch welche Institution der Notstand festgestellt wird,
- welche Rechte übergehen,
- auf welche Institution (ggf. gestuft nach Handlungsfähigkeit) die Rechte übergehen,
- wie die beschlossenen Maßnahmen bekanntgemacht werden,
- wie lange die beschlossenen Maßnahmen gültig sind (Befristung, Aufhebung, Bestätigungserfordernis),
- wie lange der Notstand gelten darf und durch welche Institutionen und in welchem Verfahren der Notstand für beendet erklärt wird,
- welche verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten es gibt.

c) Tele-Parlament oder Tele-Mandat?

Der Verfassungsgeber ist natürlich nicht an die in einigen Landesverfassungen bereits vorgesehenen Modelle gebunden. Auch andere, innovative Lösungen sind möglich.

Zu denken ist beispielsweise an ein „virtuelles Notparlament“, bei dem die Abgeordneten nicht im Plenarsaal, sondern in einer Videokonferenz debattieren und abstimmen. Nach

Einschätzung des Parlamentarischen Beratungsdienstes bedarf ein solcher „Tele-Landtag“ einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Vorausgesetzt ist eine technische Ausstattung, die eine stabile und manipulationssichere Übertragung von Wort und Bild⁴ ermöglicht und damit sicherstellt, dass das Parlament „das Forum der politischen Auseinandersetzung und Willensbildung, ein Ort der Rede und Gegenrede“⁵ bleibt. Dabei sind nicht nur die (Rede-, Frage- und Antrags-)Rechte der Abgeordneten zu wahren, sondern auch die Rederechte und Anwesenheitspflichten der Mitglieder der Landesregierung zu beachten.

Alternativ kommt eine Regelung in Betracht, die es dem Landtag in einer Notsituation ermöglicht, dass Abgeordnete, die in der Sitzung im Plenarsaal nicht anwesend sein können, auf geeignete Weise – ggf. nur bei den Abstimmungen⁶ – einbezogen werden. Durch ein solches „Tele-Mandat“ kann eine Plenarsitzung in der üblichen Form stattfinden. Zugleich werden die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und die Teilnahmerechte der verhinderten Abgeordneten gesichert. Auch hierfür empfiehlt sich eine verfassungsrechtliche Grundlage. Auf eine solche dürfte aber nach erster Einschätzung des Parlamentarischen Beratungsdienstes zumindest für die dringlichsten Beschlüsse vorläufig verzichtet werden können, wenn die Beschlussfähigkeit auf andere Weise nicht herzustellen ist und die Arbeitsfähigkeit des Landtags daher erheblich beeinträchtigt ist. Denn in einer parlamentarischen Demokratie ist ein funktionsfähiger Landtag, auch und gerade in einer Notsituation, unentbehrlich.

2. Geschäftsordnung

Auch die vorläufige Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (vorLGOLT) enthält keine Sonderregelungen für einen Notstand.

a) Geltende Regelungen zur Beschlussfähigkeit

Die Beschlussfähigkeit des Landtags ist allgemein in § 61 vorLGOLT geregelt. Danach ist der Landtag beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist. Al-

⁴ Bei geheimen Abstimmungen muss zudem das Abstimmungsgeheimnis gewahrt werden.

⁵ VerfG Bbg, Beschl. vom 21. Sept. 2018, Az. 31/17, juris, Rn. 74.

⁶ Das Präsidium des Europäischen Parlaments hat am 20. März 2020 zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit ein Fernabstimmungssystem eingeführt (Mitteilung 4/2020, PE 649.211/BUR). Hierbei werden den Abgeordneten die Stimmzettel per E-Mail zugeschickt. Die Abgeordneten drucken die Stimmzettel aus, füllen sie aus und unterschreiben sie. Anschließend wird der Stimmzettel eingescannt oder abfotografiert und als Datei von der dienstlichen Mailbox an eine Mailbox des Parlaments gesandt.

lerdings muss die Beschlussfähigkeit bis zur Eröffnung der Abstimmung von einem Mitglied des Landtags angezweifelt werden (§ 62 vorlGOLT). Andernfalls sind die Beschlüsse des Landtags auch wirksam, wenn weniger als 45 Abgeordnete anwesend sind.⁷

Im Falle einer Pandemie oder einer ähnlichen Notsituation können zwei Fallgestaltungen problematisch werden: Können 44 oder mehr Abgeordnete nicht an der Sitzung teilnehmen, ist der Landtag zum einen – ggf. auch für längere Zeit – beschlussunfähig, wenn die Beschlussfähigkeit angezweifelt wird. Sind zwar 45 oder mehr Abgeordnete anwesend, aber einzelne Fraktionen von der Notlage besonders betroffen, ist zum anderen denkbar, dass die Beschlussunfähigkeit herbeigeführt wird, indem einige Abgeordnete den Sitzungssaal verlassen und anschließend die Beschlussfähigkeit angezweifelt wird. Sind Mehrheitsfraktionen besonders betroffen und stellen deswegen Oppositionsfraktionen die Mehrheit der anwesenden Abgeordneten, kann das Verlassen des Sitzungssaals für die Mehrheitsfraktionen das einzige Mittel sein, Beschlüsse des Parlaments entgegen den Mandats-Mehrheitsverhältnissen zu verhindern.

b) Änderung der Regelungen zur Beschlussfähigkeit

Da die Landesverfassung, anders als die Verfassungen vieler anderer Bundesländer, keine ausdrücklichen Vorgaben zur Beschlussfähigkeit des Landtags macht, ist es nach Einschätzung des Parlamentarischen Beratungsdienstes zulässig, in die Geschäftsordnung Regelungen zur Beschlussfähigkeit des Landtags in Notsituationen aufzunehmen.

Denkbar, aber unter dem Gesichtspunkt des Mehrheitsprinzips nicht unproblematisch ist eine Regelung, wonach der Landtag in der Wiederholungssitzung ohne Rücksicht auf die Zahl der anwesenden Abgeordneten beschlussfähig ist.⁸ Denn es ist bei einer Virus-Pandemie naheliegend, dass die Notsituation nicht alle Fraktionen gleichermaßen trifft und es daher am Sitzungstag zu zufälligen Konstellationen kommt, die den Mehrheitsverhältnissen und damit dem Wählerwillen nicht mehr gerecht werden. Im Extremfall könnten einige wenige anwesende (Oppositions-)Abgeordnete weitreichende Gesetze beschließen, ohne dass die Mandatsmehrheit dies durch Herbeiführung der Beschlussunfähigkeit verhindern könnte.

⁷ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit vgl. BVerfG, Beschl. vom 10. Mai 1977, Az. 2 BvR 705/75, juris.

⁸ So die Regelung in § 38 Abs. 2 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg.

Daher dürfte eher eine Bestimmung in Betracht kommen, nach der in Notsituationen die Beschlussfähigkeit des Landtags vorliegt, wenn zwar weniger als 45 Abgeordnete anwesend sind, aber die Stärkeverhältnisse gewahrt werden. Ergänzend kann festgeschrieben werden, dass eine Mindestzahl von Abgeordneten anwesend sein muss.⁹ Da kein Abgeordneter verpflichtet werden kann, zur Wahrung der Stärkeverhältnisse den Sitzungssaal zu verlassen, kann ein solches verkleinertes „Notparlament“ nicht erzwungen werden. Die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Landtags ist also auch hier vom konstruktiven Mitwirken aller anwesenden Abgeordneten abhängig.

Soll die Geschäftsordnung geändert werden, richtet sich die Beschlussfähigkeit für den Beschluss über die Änderung der Geschäftsordnung nach der bisherigen Rechtslage. Eine Neuregelung kann allerdings sofort, also mit Geltung für die nachfolgenden Beratungsgegenstände derselben Sitzung in Kraft treten, da es sich um Innenrecht des Landtags handelt, dessen Änderung den betroffenen anwesenden Abgeordneten bekannt ist. Eine Verkündung nach außen oder eine Bekanntmachung gegenüber den abwesenden Abgeordneten ist daher zum sofortigen Inkrafttreten nicht erforderlich ist.¹⁰

3. Maßnahmen zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit im Rahmen des geltenden Rechts

Das Selbstorganisationrecht des Landtags wird von der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung¹¹ nicht berührt. Dies ist verfassungsrechtlich geboten und wird in § 1 Abs. 1 Satz 2 dieser Verordnung ausdrücklich klargestellt. Neben den Plenarsitzungen sind daher auch Ausschusssitzungen und Sitzungen anderer parlamentarischer Gremien sowie Fraktionssitzungen oder Arbeitskreissitzungen zulässig.

a) Plenarsitzungen

Die Organisation der Plenarsitzungen unterfällt dem Sitzungsleitungs- und Hausrecht der Landtagspräsidentin. Zur Verringerung des Infektionsrisikos kann die Präsidentin daher die Einhaltung eines Sicherheitsabstandes verlangen und die Bestuhlung entsprechend

⁹ Siehe den Antrag LT-Drs. 7/911 und die Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 25. März 2020 sowie die bis zum 31. Juli 2020 befristete Regelung in § 59 Abs. 2a der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, LT-Drs. 19/2098 und PlenProt 19/83.

¹⁰ Die Beschlussprotokolle (§ 96 vorlGOLT) werden durch Veröffentlichung in der Parlamentsdokumentation an alle Abgeordneten verteilt, sodass auch die abwesenden Abgeordneten von der Änderung Kenntnis erlangen können.

¹¹ Verordnung vom 22. März 2020, GVBl. II, Nr. 11.

verändern. Dazu kann auch die Zuschauertribüne genutzt werden. Verstöße gegen den Sicherheitsabstand können mit einem Ordnungsruf, ggf. auch mit einem Sitzungsausschluss geahndet werden (§§ 34, 35 vorlGOLT).

Der Landtag verhandelt nach Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV grundsätzlich öffentlich. Ist der Öffentlichkeit das Betreten des Landtagsgebäudes aus Gründen des Infektionsschutzes verboten, so ist nach Einschätzung des Parlamentarischen Beratungsdienstes die Öffentlichkeit der Sitzung gleichwohl ausreichend gewahrt, wenn Medienvertretern der Zugang ermöglicht wird und die Sitzung zudem live im Internet übertragen wird.

Die Beschlussfähigkeit muss – wie der Name schon sagt – nur bei den Beschlussfassungen, also bei den Abstimmungen, vorliegen. Es ist daher unschädlich, wenn bei der Aussprache über den Beratungsgegenstand weniger als 45 Abgeordnete im Plenarsaal anwesend sind. Ein Teil der Abgeordneten kann die Plenardebatte daher zur Minimierung der Ansteckungsgefahr auch in den Landtagsbüros über das Internet verfolgen, müsste aber, wenn die Beschlussfähigkeit angezweifelt wird, zur Teilnahme an den Abstimmungen den Plenarsaal aufsuchen.

b) Ausschusssitzungen

Für die Öffentlichkeit der Ausschüsse (§ 80 vorlGOLT) gilt dasselbe wie für Plenarsitzungen. Lehnt der Ausschuss eine Liveübertragung im Internet ab, liegt darin wegen des von der Präsidentin für Besucher erlassenen Betretungsverbots ein Ausschluss der Öffentlichkeit der Sitzung. Da Medienvertreter weiterhin zugelassen sind und das Protokoll der Sitzung öffentlich ist, handelt es sich jedoch lediglich um einen Teilausschluss der Öffentlichkeit, der entsprechend § 80a vorlGOLT wegen des überwiegenden Interesses des Infektionsschutzes gerechtfertigt ist.

Anders als für die Plenarsitzungen bedarf es zur Durchführung einer Ausschusssitzung im Wege einer Video- oder Telefonkonferenz keiner besonderen Regelungen, wenn der Ausschuss sich hierauf verständigt (§ 100 Satz 2 vorlGOLT).

Muss der Ausschuss eine rechtlich notwendige Anhörung vornehmen, insbesondere eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände nach Art. 97 Abs. 4 LV, kann eine solche Anhörung schriftlich erfolgen.

4. Auswirkungen auf die Arbeit des einzelnen Abgeordneten

Die SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung gilt jenseits des Selbstorganisationsrechts des Landtags auch für die Arbeit des einzelnen Abgeordneten. Die Wahlkreisbüros können für Bürgersprechstunden geöffnet bleiben, jedoch sind die Hygienestandards für erlaubte Tätigkeiten nach § 10 dieser Verordnung zu beachten. Danach sind Warteschlangen zu vermeiden, in Wartebereichen dürfen sich nicht mehr als 10 Personen gleichzeitig aufhalten und zwischen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. Die Wahlkreismitarbeiter dürfen sich nach § 1 Abs. 2 dieser Verordnung im Wahlkreisbüro aufhalten.

Die Corona-Pandemie berührt selbstverständlich nicht das Recht jedes Mitglieds des Landtags, (Kleine) Anfragen an die Landesregierung zu richten. Die Regierung muss diese Fragen nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV unverzüglich, also ohne schuldhafte Verzögerung, beantworten. Zur Beurteilung, ob eine Antwort unverzüglich erfolgt ist, kann daher auch eine Rolle spielen, ob die Frage eine Arbeitseinheit betrifft, die wegen der Corona-Pandemie besonders beansprucht oder von Personalausfällen betroffen ist. Näheres zur Antwortfrist, zur Fristverlängerung und zum Verfahren bei Fristüberschreitung regeln die §§ 58 und 59 vorlGOLT.